

MINISTERIO PÚBLICO Y POLICÍA NACIONAL: UNA ALIANZA NECESARIA

CECILIA SÁNCHEZ ROMERO
Consultora Internacional, Checchi Co.

FRANCISCO JAVIER BAUTISTA LARA
Director de la Dirección de Investigaciones Criminales, Policía Nacional

I.- Motivación

Referimos al Ministerio Público y a la Policía Nacional en el nuevo proceso penal, nos conduce, de manera inevitable, a señalar algunos antecedentes sobre la filosofía y los principios inspiradores de la reforma procesal, próxima a entrar en vigencia en el ordenamiento jurídico nicaragüense, así como a plantear la necesaria revisión y adecuación de las prácticas cotidianas de ambas, para una mejor comprensión de su papel.

No olvidemos que, la obsolescencia de muchos de los fundamentos e instituciones que inspiran todavía a algunos modelos procesales y sustantivos vigentes en varios países, así como el enquistamiento de prácticas judiciales nefastas, tales como el convertir la prisión preventiva en una regla y no como excepción, un riguroso formalismo en el trámite, denegación del derecho de defensa, desinterés en procurar la celeridad procesal, persecución a ultranza de los sectores más desprotegidos de la sociedad, entre otras, le permitieron a un sector de juristas iberoamericanos, replantearse los principios de la justicia penal y elaborar el Proyecto de Código Procesal Penal Modelo de Iberoamérica”, en 1988, que recoge las tendencias procesales más modernas y que parece estar más cerca de lo que podría ser un modelo de “justicia”, en su verdadera dimensión.

De los contenidos de ese instrumento modelo, así como del código cordobés de 1939, derivan en gran medida los fundamentos de la reforma procesal penal que se viene produciendo en América Latina, que, entre otros aspectos relevantes, le adjudica al Ministerio Público una importancia decisiva y lo potencia como el órgano encargado, no de manera absoluta en nuestro caso, del ejercicio de la acción penal, con una incidencia relevante en la coordinación de las labores de investigación con la Policía Nacional.

En esa dirección, nos referiremos a algunos de los fundamentos básicos del nuevo modelo, para luego precisar en detalle lo que concierne a cada una de las instituciones objeto de nuestra exposición, y dejar planteadas observaciones o inquietudes sobre las que quizá sería oportuno profundizar en algún momento.

De manera particular, nos interesa destacar la importancia del fortalecimiento de la institución policial, en el contexto de la reforma penal, refiriendo algunos antecedentes sobre su fundación, así como la necesidad de una estrecha coordinación institucional, necesaria para una mejor investigación y para facilitar la labor de ejercicio de la actividad requirente. Debemos mencionar algunas directrices que debe adoptar el Ministerio Público, que, aunque ya cuenta con un marco normativo, que debiera consolidar, sobre todo en el tema reglamentario, son indispensables para adecuarlas, de manera coherente, a las disposiciones del Código Procesal.

También es de nuestro interés señalar algunas pautas que pudieran resultar orientadoras en el diseño de la política criminal que debe guiar la labor tanto del Ministerio Público como de la Policía Nacional. En el tema referido a la función del órgano acusador, resulta medular que abordemos lo concerniente a sus finalidades particulares, dado que se le han atribuido tantas y tan disímiles, que algunos lo miran con simpatía y otros con verdadera aversión.

Representar, defender y proteger los intereses generales de la sociedad, así como defender el orden jurídico, el régimen democrático, velar por el respeto y cumplimiento de los derechos y garantías constitucionales, ha sido algunas de las atribuciones que se le han conferido al Ministerio Público.

No obstante, lo cierto es que, de manera indebida, se le ha trasladado, en muchos países, la defensa de la legalidad, propia de un Estado de Derecho, como si ésta pudiera ser tarea de un solo órgano. De manera que, empezar por atribuirle fines precisos y realistas, tanto en su definición normativa como en el diseño de las prácticas que deben regir su actividad cotidiana, pareciera ser una de las primeras tareas por abordar.

De igual forma, debemos señalar que, la policía ha sido una entidad también incomprendida y no muy querida, en muchos casos con muy justificada razón, a la que se le atribuyen fines que no siempre se corresponden con los reales, de forma que, reflexionar sobre su verdadera naturaleza y los esfuerzos importantes que se han hecho y los que deberán hacerse, para que pueda cumplir a cabalidad con el rol que se le asigna en el nuevo proceso, es sin duda una labor muy útil.

Nos interesa destacar que, el desarrollo institucional de nuestra América se ha visto fortalecido por la recuperación de los sistemas democráticos y la vitalidad de las ideas que los sustentan, lo que abre hoy día renovadas esperanzas en la consolidación de la paz y la estabilidad, pero también se enfrenta una gran tensión, con las dificultades para garantizar las condiciones básicas de subsistencia de millones de personas en el área.

En este contexto, profundizar la democracia a través del fortalecimiento de instituciones que de mejor forma protejan los derechos y garantías ciudadanas, aumentar los mecanismos de

participación y contribuir a la generación de condiciones de mayor igualdad, parece ser una tarea que nos concierne a todos.

II.-Reforma penal: objetivos y garantías básicas

A.- Principios fundamentales de la reforma procesal:

La superación del sistema inquisitivo y la adopción de los principios del modelo acusatorio, marcan el rumbo del nuevo proceso. Pese a ello, como bien sabemos, más que un sistema procesal, el inquisitivo forma parte de una cultura que arrastramos desde hace más de quinientos años y de la que cuesta bastante desprenderse, de ahí que tengamos que tomar muy en serio el esfuerzo por no pervertir el modelo y acercarlo cada vez a su declaradas finalidades.

El sistema inquisitivo, no es entonces, como señalamos, solo un modelo procesal, “sino un modelo completo de política criminal, y, más aún, una estructura judicial completa, que hunde sus raíces en el estado colonial y que constituye la tradición jurídica dominante en nuestros países”¹.

De manera breve podemos destacar que, la filosofía de la reforma procesal rompe con esas particularidades, en forma radical y adopta como propios, los principios de la separación clara y precisa de las funciones de investigar, acusar y resolver, rescatando al juez de la confusión en lo que sume el inquisitivo y colocándolo en el lugar que le corresponde, de árbitro imparcial de la controversia. La investigación que lleva a cabo la Policía Nacional, de una manera científica y técnica, con la dirección jurídica del fiscal, tendrá como finalidad servir de sustento a la acusación, que abrirá el proceso y permitirá ubicar las fuentes de prueba, que deberán, necesariamente, ser producidas en el debate oral, público y contradictorio, ante un tribunal imparcial, que no ha tenido nada que ver con la investigación. El ejercicio de la acción penal no está monopolizado en favor del Ministerio Público, sino que se permite al acusador particular intervenir, con independencia del órgano requirente, o coadyuvar como querellante cuando haya acusación fiscal. La víctima tiene también un papel relevante, en tanto su participación es más amplia y el modelo se acerca más a la satisfacción de su interés que a la aplicación irrestricta de la ley penal. Están presentes también los principios del juez natural, el principio de legalidad procesal penal, la presunción de inocencia, el derecho a defensa técnica, el principio de proporcionalidad y el de única persecución. Se flexibiliza el principio de obligatoriedad en el ejercicio de la acción, mediante la incorporación de soluciones alternativas a la persecución que impidan llegar hasta la sentencia o el veredicto en su caso. En la aplicación de estas salidas alternativas, que se han denominado “manifestaciones del criterio de oportunidad”, descritas de manera expresa como: la mediación, la prescindencia de la acción penal, el acuerdo y la suspensión de la persecución penal, el Ministerio Público deberá desarrollar unos claros

¹ BINDER, Alberto, (William Davis, Marco A. Lillo Editores) La implementación de la reforma procesal penal, 1996, pág. 45

lineamientos de política criminal, que orienten de manera adecuada el uso de las mismas, teniendo en cuenta los aportes que pueden brindarle las organizaciones de la sociedad civil y el resto de los operadores del Sistema de Administración de Justicia Penal. La búsqueda de elementos de prueba por parte de la Policía Nacional o el Ministerio Público, que implique afectación de derechos garantizados constitucionalmente, quedaron bajo el control del juez, quien será el único autorizado para expedir las órdenes correspondientes, en aras de garantizar la legalidad de la investigación.

Los criterios para la valoración de la prueba, abandonan el sistema de prueba tasada o legal, para dar paso a una interpretación basada en la lógica, la psicología, la experiencia, en fin, en un criterio racional o de sana crítica, que permita conocer el iter lógico seguido por el juzgador en su decisión, y facilitar de esta manera la posibilidad de impugnar las resoluciones judiciales, que, como corresponde, deberán ser fundamentadas. Se mantiene la institución del jurado, considerado una figura de importancia histórica, que canaliza la presencia del pueblo en la resolución de sus conflictos y es una manifestación de democracia. En la implementación del jurado, se establecen mecanismos que tienden a garantizar la eliminación de incidencia política o de cualquier otra índole en su elección; solo se puede servir de jurado para un caso específico en el plazo de un año; se excluyen del jurado los delitos menos graves y el procesado puede escoger si lo juzga un jurado o un juez de distrito, salvo en materia de drogas, cuyo juzgamiento siempre corresponderá a un juez técnico. La publicidad de las audiencias, con las limitaciones naturales que salvaguarden la dignidad de la víctima, es otra de las obligaciones establecidas, así como la oralidad como instrumento facilitador de la aplicación de las garantías que estructuran el sistema procesal penal.

En relación con el tema de la oralidad, cabe destacar que ésta se presenta como el mecanismo más adecuado para realizar y cumplir los principios básicos y garantías con las que se pretende juzgar a las personas acusadas de delito. Principios tales como la inmediación, que exige del tribunal que va a resolver, un contacto directo con el material probatorio que se producirá en su presencia, sin delegación; la concentración y la continuidad, que plantean la necesidad de que el juicio oral se realice frente a todos los sujetos procesales, desde el inicio hasta su terminación, en forma sucesiva, sin solución de continuidad; el contradictorio, que permite la recepción de la prueba bajo el control de todos los sujetos del proceso, a efecto de que puedan tener intervención y vigilen la forma en que ésta se incorpora al proceso, encuentran en la oralidad, el mecanismo más adecuado para poder cumplirse. Por su parte, también la publicidad, el principio de libre valoración de la prueba, la identidad física del juzgador y la redefinición del conflicto por otro de menor violencia, se ven favorecidos por la oralidad, en tanto permite que la justicia se administre de frente a los ciudadanos, el juez que resuelve debe presenciar y dirigir los actos del juicio oral, y la presencia de todos los involucrados, discutiendo y llegando a acuerdos sobre fórmulas de reparación, no hay duda de que se facilitan con la oralidad, que permite un camino más idóneo para hacerlos efectivos. La desformalización de la justicia se constituye, además, en un objetivo de carácter instrumental, que forma parte de la filosofía orientadora de la reforma.

Todos estos principios juntos, se engloban, formando parte de un objetivo más general, al que también aspira la reforma procesal: consolidar el Estado democrático y humanizar la administración de justicia.

B.- Ministerio Público: naturaleza jurídica

Muchos autores han puesto en evidencia que, el tema del Ministerio Público no fue nunca la preocupación central de los procesos de cambio y de ahí la falta de identidad que, en muchos países refleja la institución, el otorgamiento de una serie de funciones y características que, en algunos casos, lo someten a una “inevitable tensión entre sus fines constitucionales y su configuración orgánica”.² En esa dirección, una reflexión básica sobre el organismo, debe abarcar su ubicación institucional, relación con los demás poderes del Estado, facultades procesales, sus posibilidades de convertirse en un agente racionalizador de la política criminal y un garante del respeto de los paradigmas que conforman el modelo republicano. En la República de Nicaragua, la reforma del sistema penal, en el marco legislativo, incorpora en primer término al Código de la Niñez y la Adolescencia, promulgada en mayo de 1998, como un texto de corte acusatorio, aunque no tan radical como el que presenta el Código Procesal Penal. Este novedoso instrumento, rompe con los principios del antiguo sistema tutelar e incorpora en su sistemática la filosofía de la protección integral de los adolescentes, dotando al sistema de juzgamiento de los y las adolescentes infractores de la ley penal, de una serie de derechos y garantías contenidos en varios instrumentos del derecho internacional. La institución del Ministerio Público, aparece en este cuerpo normativo como el ente encargado del ejercicio de la acción penal pública, fortaleciendo el principio de la división de funciones y coordinando la actividad de investigación con la Policía Nacional.

En octubre del año dos mil, se publica la Ley Orgánica del Ministerio Público, número 346, mediante la que se crea un ente encargado del ejercicio de la acción penal y con atribuciones muy distintas de las que tiene la actual Procuraduría General de Justicia. El Ministerio Público nicaragüense, surge como una institución independiente, con autonomía orgánica, funcional y administrativa, encargada de la función acusadora, la representación de los intereses de la sociedad y de la víctima del delito. La independencia funcional, tiene relación directa con lo que podría ser uno de los encargos básicos del órgano requirente: la definición, en la práctica de una verdadera política criminal. Bien sabemos que es la

autoridad legislativa, mediante la aprobación de las leyes penales la que, en primera instancia, decide qué bienes jurídicos estima necesario proteger, a través de la creación de los distintos tipos penales, pero lo cierto es que, dentro de una concepción moderna del ejercicio punitivo, los campos de acción pasan por la necesidad de definir lineamientos generales en materia de persecución penal, definición de énfasis, estrategias, en fin, de todas aquellas acciones que permitan una respuesta efectiva al problema social de la criminalidad. Una institución con plena independencia funcional tiene, de manera definitiva, muchas más posibilidades de tomar

² ANDRES IBÁÑEZ, “El ministerio fiscal, entre “viejo” y “nuevo” proceso penal”, en Revista de Ciencias Penales, Quinta Epoca, 1993, págs.45-60.

decisiones acertadas en ese campo. Los principios de legalidad y objetividad, también están presentes en la Ley Orgánica del Ministerio Público, así como un declarado compromiso con la defensa de la garantía del debido proceso y el respeto de los derechos fundamentales y dignidad de las personas. La aplicación de los criterios de objetividad, lo obliga a la investigación, no solo de lo que apoye o compruebe la acusación, sino también de lo que pueda servir para eximir de responsabilidad al acusado, lo cual puede derivar en peticiones que lo favorezcan. “Esta concepción del fiscal no como un acusador a ultranza, sino como un funcionario con directo compromiso con la sana administración de justicia, al mismo nivel que el juez, y que por lo tanto tiene claro el principio de que, para la sociedad en su conjunto, es tan importante la condena del culpable como la absolución del inocente, resulta de vital importancia dado que cultural y psicológicamente muchas veces se pierde de vista esta importante perspectiva, relativa a la auténtica naturaleza fiscalizadora del Ministerio Público”³. Los integrantes de la entidad acusadora se rigen por el principio de dependencia jerárquica y unidad de actuaciones, siendo su máximo jerarca el Fiscal General de la República. Para el ejercicio de la función acusadora se organizarán en unidades especializadas. Le corresponde al jerarca de la institución, dar a sus subalternos las instrucciones generales y particulares, con el objeto de determinar la política institucional, establecer una política de persecución definida y otorgar parámetros de seguridad, tanto a lo interno como a lo externo, pues la ciudadanía debe conocer cuáles son los criterios que aplica el Ministerio Público y sus funcionarios también deben estar muy claros, para poder exigirles responsabilidad en el ejercicio de su función.

En este sentido, sería importante que el Fiscal General considere la posibilidad de conformar, con un pequeño grupo de fiscales subalternos, una especie de comité asesor, que pudiera apoyarlo en la toma de estas decisiones y le facilite la solución de los problemas vinculados con algún tipo de objeción por razones de conciencia u otras discrepancias. Las atribuciones del Ministerio Público previstas en su Ley Orgánica, se complementan de forma armoniosa con las que se prevén en el instrumento procesal, en el Título III, cap. I.

Sin duda, los criterios de organización más importantes debieran considerar una distribución territorial y por especialidades, que le permita contemplar problemáticas locales, evaluación y planificación de acciones. Debe también tratar de dar respuestas a cuestiones particulares a nivel nacional o regional y articular, en asocio con otras instituciones, relaciones con la víctima, para poder brindarle una mejor atención. De la estructura organizativa y funcional del Ministerio Público, prevista en la Ley 346, podríamos concluir que, por una parte, los fiscales subalternos, siempre actúan por delegación y bajo dependencia del jerarca, por lo que, las directrices de política criminal, deben ser de obligado acatamiento, siempre que se mantengan en los márgenes de la legalidad y, por otra, que la función específica del Ministerio Público, es el ejercicio de la acción penal pública, cuando por cualquier medio tenga noticia del delito, y en los casos que requieran de instancia particular, cuando la víctima o su representante hayan interpuesto la denuncia, así como formular los correspondientes requerimientos conclusivos. Igualmente, tendrá la posibilidad de disponer de ese ejercicio en los casos y con los requisitos que expresamente se

³ ARROYO GUTIERREZ, (Unidad de Capacitación del Ministerio Público de Costa Rica). Una oportunidad para reflexionar, xxv aniversario del Ministerio Público. 2000, pág.122.

establecen en el Código Procesal Penal. Las condiciones en que fue concebido y la definición del ente acusador como una institución independiente, le confiere un rango, al menos formal, muy consolidado, fortalece su perfil, frente a los demás centros de poder y le abre las puertas para convertirse en una de las instituciones más eficientes y apegadas al respeto de los derechos constitucionales de los sujetos sometidos a proceso y de las víctimas del hecho delictivo.

III.- La investigación coordinada con la policía nacional y las facultades autónomas del ministerio público

A.- La función social de la investigación criminal:

En materia policial, normalmente se establece una división entre las funciones de seguridad o preventivas, anteriores a la comisión del delito y las que se refieren a la represión del delito y se destinan a buscar pruebas que permitan deducir la responsabilidad, que será establecida en sede jurisdiccional, mediante la realización de un juicio penal. Desde el punto de la percepción ciudadana, sobre la magnitud de la delincuencia, a la policía se le exige mucho más que una intervención preventiva o de averiguación de la verdad. La ciudadanía tiene su propia concepción de lo que es el delito, construida a partir de lo que le informan los medios de comunicación social y las otras vías informales de comunicación y sus indicadores de medición de la eficacia policial, distan mucho de lo que éstos significan para la institución. “Los indicadores de medición de la eficacia policial como el esclarecimiento policial, es decir, lo que a criterio de la Policía, a partir de la denuncia recibida se considera como un hecho donde se identificó al supuesto autor del hecho punible y las evidencias que lo vinculan, la percepción social no lo valora así, sino solamente cuando, se ha detenido físicamente al supuesto autor o se han recuperado los bienes robados o hurtados”⁴ Esta distorsión, sin duda tiene incidencia en la cotidiana labor de la Policía y ha contribuido a fortalecer una práctica del todo inconveniente: se detiene para investigar y no se investiga para detener, porque, en alguna medida, hay que satisfacer las demandas de “seguridad ciudadana”, que plantea la sociedad. La investigación criminal tiene sin duda una gran importancia como un instrumento del poder público que, junto con otros, debe servir para dar respuesta a los problemas concretos de la sociedad. En esta perspectiva, su estrategia debe superar las disfunciones que el sistema inquisitivo ha favorecido y convertirse en un instrumento de verdadera intervención en el establecimiento de las responsabilidades por hechos criminales convencionales y no convencionales, todo por supuesto, en un marco de respeto de los derechos y garantías de las personas investigadas, tal y como corresponde según las atribuciones que, además de su propia ley, le otorga el Código Procesal Penal.

⁴ BAUTISTA LARA, “Percepción y delincuencia en Nicaragua”, Revista Visión Policial, #17, 2000, págs. 20-21

B.- La investigación como base de la acusación fiscal:

Aparte de las atribuciones propias y, sin detrimento de sus tareas de prevención, se le confiere a la Policía Nacional, en el nuevo código, la facultad de proceder, por iniciativa propia, por denuncia o por orden del Fiscal, a realizar la investigación de cualquier hecho que pudiera constituir delito o falta, impedir que los hechos cometidos sean llevados a consecuencias ulteriores, individualizar y aprehender a los autores y partícipes y reunir los elementos de investigación útiles y demás elementos de información necesarios para dar base al ejercicio de la acción por el Ministerio Público. De igual forma, en la Ley Orgánica del Ministerio Público se establece esta misma facultad, así como la obligación de la Policía de informar a los fiscales de los resultados de su investigación. El artículo 33 de la Ley Orgánica, de manera expresa se refiere a la necesaria coordinación, directa y permanente, en lo relativo a la investigación de delitos y el ejercicio de la acción penal.

Los principios que rigen esta relación, son el respeto mutuo y la constante disposición de eficaz cumplimiento del servicio público que les ha sido encomendado.

Debe resaltarse, en lo que concierne al objeto de nuestro enfoque, la importancia que adquiere la estrecha coordinación de la investigación, en el tanto, el éxito de una acusación va a depender del sustento probatorio, es decir, de una labor policial realizada de manera eficiente, pero sobre todo, apegada a los más estrictos cánones del respeto a la legalidad y a los derechos humanos, que se convierten en el límite de cualquier intervención estatal. No olvidemos que la actividad probatoria se llevará a cabo en el debate oral y que todos los medios de convicción que se aporten, deben cumplir con los requisitos de legalidad previstos, sea que, deben haber sido obtenidos de manera lícita, según el procedimiento establecido, y, de igual forma, deben ser lícitamente incorporados al proceso. El esclarecimiento policial de un suceso puede haberse logrado en detrimento de las garantías procesales del supuesto autor, y no será ésta una forma de facilitar la labor de ejercicio de la acción penal. Debe tenerse presente que, no solo está prohibida la prueba ilícita, sino todo lo que de ella pueda derivarse, en aplicación de la teoría de “los frutos del árbol envenenado”. La responsabilidad de la Policía Nacional en las labores de investigación, como apreciamos, es determinante para un correcto ejercicio de la acción penal, tanto para formular una acusación como para solicitar o decidir la aplicación de alguna de las salidas alternas previstas, en ejercicio de principios de política criminal, previamente establecidos.

En su diario quehacer, la Policía podrá solicitar al Ministerio Público, el asesoramiento jurídico necesario para orientar su labor investigativa y el Fiscal deberá atender con prontitud los requerimientos policiales en ese sentido. Debe resaltarse que el Fiscal podrá devolver a la Policía la investigación remitida, si estima que está incompleta o es insuficiente para sostener una acusación, girando las instrucciones pertinentes para completarla o solicitándole la colaboración necesaria para recabar otros elementos de convicción. Por su parte, los agentes de investigación deben adquirir plena conciencia de que, con la entrega del informe al fiscal, han cumplido apenas una etapa del proceso, pues su presencia, posiblemente en muchos casos, va a ser indispensable en la realización del debate oral, en el tanto, de conformidad con los principios que informan la reforma procesal, a los que ya nos referimos, solamente se considerará prueba la producida en

este momento procesal, sometida al contradictorio, en presencia del juez o del jurado, salvo los supuestos de prueba anticipada, previstos de manera taxativa y en forma excepcional. Será entonces en la audiencia de debate, donde deberán exponerse con claridad las diligencias realizadas y reproducir la prueba pertinente y para ello, será de suma utilidad, una relación franca, cordial, ágil y permanente, entre fiscales y oficiales encargados de la investigación criminal. “La necesidad de armar una acusación, mayor presencia de la víctima e incluso de las organizaciones de la sociedad civil en el proceso penal y una serie importante de soluciones alternativas, no solo son instrumentos para mejorar el tratamiento de cada caso en particular, sino también herramientas con las cuales el Ministerio Público puede transformarse en un actor importante en el diseño de la política criminal y en el control de la actividad policial.”⁵ La labor de coordinación y de diseño conjunto de políticas de persecución, con el Director General de la Policía Nacional y de las prioridades que deben orientar la investigación de los hechos delictivos, debe considerar, como ya hemos señalado, las observaciones y aportes, tanto de las demás entidades del Sistema de Administración de Justicia Penal como la de los miembros de la sociedad civil, igualmente, debe permitirle a la institución encargada de la acusación, su propio fortalecimiento, para que junto a los otros actores, reconociendo sus diferencias, confirmen sus relaciones de igualdad, es decir, “iguales en sus diferencias”. El Ministerio Público debe considerar al Poder Judicial y a la Policía Nacional, como dos entidades con las que debe articular su trabajo, pero ni uno ni otra pueden invisibilizarlo y solo una adecuada y clara visión de su naturaleza jurídica y del contenido de su función, podrán impedirlo.

C.- Las facultades autónomas de investigación del Ministerio Público:

Si bien el modelo procesal que comentamos le atribuye a la Policía Nacional la ejecución de las labores de investigación de los hechos delictivos, en estrecha coordinación con los fiscales, no sería prudente afirmar que el Ministerio Público no conserva facultades autónomas de investigación. Más bien, del análisis de la legislación vigente (Ley Orgánica del Ministerio Público, Reglamento a la Ley Orgánica del Ministerio Público) y del Código Procesal Penal, podemos extraer la conclusión contraria. En efecto, de conformidad con lo establecido en el artículo 10, inciso 1, de la Ley Número 346 y el artículo 8 del reglamento a esa ley, este órgano tiene la facultad de promover la investigación y persecución de los delitos de acción pública. Al hacer referencia a las funciones de los órganos sustantivos, el artículo 18 de la ley orgánica le atribuye, a los fiscales auxiliares, la facultad de “realizar investigaciones preparatorias de todos aquellos delitos de acción pública”, según indica el texto de la norma.

En el artículo 32, la ley orgánica vuelve a retomar el punto, indicando que los fiscales *podrán* participar activamente en el desarrollo de las investigaciones pero debe, tenerse presente, que lo establece como una facultad (o derecho) del Ministerio Público, que puede o no ejercitar, según la conveniencia para la investigación. Debe quedar claro entonces, que a la Policía Nacional le corresponde la investigación de los delitos como una obligación, dentro de sus funciones comunes, pero el Ministerio Público ha quedado facultado para realizar, en forma autónoma,

⁵ PALMIERI GUSTAVO, “Investigación criminal”, en *Temas y Debates en la Reforma de la Seguridad Pública*. Publicación de WOLA, 1999. págs. 1 24

actos de investigación cuando lo considere conveniente a sus intereses, lo que no implica que los fiscales deban realizar actos que por su naturaleza corresponden a la Policía. Los actos típicos de investigación que los fiscales no pueden realizar, son aquellas diligencias de naturaleza operativa, que expresamente se mencionan en el artículo 41 del reglamento a la ley orgánica y son entre otros, vigilancia, seguimiento, captura, etc. Señalar esta facultad autónoma de investigación, no significa para nada que haya contraposición o duplicidad de funciones, está claro que lo normal es que la Policía Nacional inicie y lleve adelante esta labor en los delitos de acción pública, pero nada obsta para que, el Ministerio Público, en algunos casos, realice algunas diligencias, que luego, incluso, puede trasladar a la Policía para profundizar la investigación si lo amerita o decide no continuar el caso, si es lo que corresponde.

IV.- El ministerio público y su función racionalizadora de la política criminal

No cabe duda de que el Ministerio Público tiene a su cargo la formulación y puesta en práctica de la política criminal del Estado, y en el contexto de la reforma procesal y su filosofía inspiradora, esta misión no puede separarse de la perspectiva de racionalización del ejercicio del poder penal. Ha sido tema de una gran cantidad de reflexiones e infinidad de publicaciones doctrinarias, los efectos negativos del uso indiscriminado del poder penal y la inoperancia manifiesta del sistema en lo que tiene que ver con sus declaradas finalidades resocializadora, rehabilitadoras, readaptadoras, etc. Nadie duda hoy que el sistema penal tradicional está obsoleto, es injusto, inhumano y violador de derechos fundamentales y que cualquier esfuerzo por revivirlo no tendrá éxito, de manera que si el Ministerio Público es una institución encargada de llevar adelante las decisiones estatales, en materia de criminalidad, no tendrá más opción que racionalizar el uso de la represión, mediante una política de reducción del derecho penal y de mayor aplicación de espacios de solución de conflictos. Efectivamente, si por poder penal entendemos “la fuerza de que dispone el Estado para imponer sus decisiones al ciudadano, en materias que afectan derechos fundamentales como la vida, la integridad física, la salud pública o relaciones con la propiedad, la confianza pública y la seguridad común. Decisiones que se fundan tanto en un sentido protector de bienes jurídicos como en el sentido sancionatorio, que también afecta bienes del responsable.”⁶, no cabe duda de que, estamos frente a una considerable superioridad estatal, que solo puede ser atemperada con acertadas decisiones de política criminal, dirigidas a garantizar que el ejercicio de este poder solo tendrá lugar cuando hayan fracasado otras instancias de solución.

En el mismo sentido, si por política criminal consideramos el sector de las políticas totales del Estado, destinadas a enfrentar el problema de la criminalidad, podemos desprender que abarca, tanto labores de prevención, como de represión y ejecución de las sanciones que se imponen como derivación de un proceso penal. La definición de una clara política criminal, tiene de manera necesaria que considerar el sistema social en que se desenvuelve, porque de lo contrario, nuestros legisladores estarían resolviendo sobre la base de respuestas ocasionales, sin planificación alguna y motivadas por los sentimientos de inseguridad ciudadana, a los que tanto contribuyen los medios de comunicación y que no siempre son acertadas o idóneas para combatir

⁶ BINDER, Alberto, “Política Criminal, de la formulación a la praxis”, 1997, pág. 25

la criminalidad. No cabe duda, por otra parte, de que, al tratarse de decisiones que afectan a la ciudadanía en puntos neurálgicos para la armónica convivencia, mucho tendría ésta que aportar a la discusión de cuáles son los bienes jurídicos merecedores de tutela y cuáles podrían ser los castigos adecuados para su vulneración o puesta en peligro. Por esta razón, articular mecanismos de comunicación con organismos gubernamentales y no gubernamentales, encargados del control de la violación de derechos humanos y con todas las organizaciones que, de alguna forma, tutelan a la ciudadanía debe ser una práctica cotidiana del Ministerio Público y también de la Policía Nacional, para tener elementos que les permitan direccionar políticas de investigación y de persecución más eficientes.

V.-La policía nacional y su proceso de reforma

A.- Antecedentes de la reforma policial en Nicaragua

La Policía Nacional de Nicaragua, fundada en septiembre de 1979, a raíz de la toma del poder político por la Revolución Popular Sandinista, que desmontó todo el aparato militar y paramilitar del gobierno somocista, fue el inicio de la conformación de un organismo que atendiera de manera especializada y separado del Ejército, los asuntos de policía. El proceso de profesionalización y desarrollo de este cuerpo policial, se vio limitado por el reinicio de la guerra en Nicaragua, que subordinó a la prioridad militar, muchos asuntos de la nación, puso a la seguridad pública en función de la defensa de la revolución e incorporó en la institución policial, como en todo el nuevo Estado nicaragüense, un fuerte sesgo partidario. A pesar de estas irremediables circunstancias, fue posible perfilar los rasgos principales de un órgano policial, que atendiera de manera especializada la seguridad ciudadana, la vigilancia pública, la investigación de los delitos y la regulación del tránsito vehicular. Se permitió crear dentro de dicho órgano, métodos y procedimientos técnico policiales, sistemas de archivos y en general, se creó una subcultura policial⁷ inexistente en el país hasta esa época. El Estatuto Fundamental de la República de Nicaragua, conocido como Estatuto de Derechos y Garantías⁸ dejó sin efecto la Constitución Política de la República y fue el antecedente de la nueva Constitución de enero de 1987, que definió la función policial en el marco de la protección al orden interior y la defensa de la revolución.⁹

⁷ H.T. Buckner, *Deviance, Reality and Change*, New York, 1972. Identifica la existencia de una especie de subcultura en los cuerpos policiales que le permite desarrollar actitudes, valores, principios y conductas que se expresan en su actuación, lenguaje, normas, preferencias y respuestas. Es considerado un factor relevante en el compromiso organizacional, aunque también puede ser un riesgo de conservadurismo y solidaridad inapropiada.

⁸ 20 de julio de 1979, Gaceta No. 1, del 22.08.79. Art. 27: La Policía Nacional estará sujeta a un régimen especial que tome en cuenta la naturaleza de sus funciones cívicas y de protección a la ciudadanía, mientras no se dicte la Ley correspondiente, el Ejército Nacional asumirá provisionalmente las funciones de Policía en todo el país.

⁹ Constitución Política de Nicaragua, 1987, Art. No. 97: "La lucha contra las acciones promovidas desde el exterior para subvertir el orden revolucionario construido por el pueblo nicaragüense y el enfrentamiento a las actividades delictivas y antisociales, forman parte

El hecho de que la Policía Nacional no se involucrara como policía política, permitió desarrollar, desde 1990, una real separación del Partido Sandinista e iniciar un proceso de reformas institucionales que se expresaron en la Reforma Constitucional de 1995, en la que, por primera vez en la historia jurídica nacional, se definió la misión policial y su carácter único, apartidario, apolítico, no deliberante y profesional.¹⁰

En 1996 fue promulgada la Ley de la Policía Nacional y su Reglamento.¹¹ La etapa de 1990 a 1996 institucionalizó un modelo policial, definió un marco legal, permitió superar el carácter partidista, redujo la desconfianza en la institución y marcó el rumbo de su profesionalización. Una segunda etapa se inició en 1999, a partir de un Diagnóstico Institucional que derivó en un *Programa de Modernización y Desarrollo de la Policía Nacional para el fortalecimiento de la Seguridad Ciudadana para el período 2001-2005*. El nuevo gran reto se orienta al objetivo de fortalecer la institución y los servicios a la población como elementos que contribuyen a la gobernabilidad democrática de la nación nicaragüense. Se pretende fortalecer el modelo policial para convertirla en una policía eficaz, eficiente, cercana a la población, accesible. Es necesaria también la adecuación de la función de auxilio judicial de la Policía Nacional, de conformidad con las tendencias de la reforma procesal en Nicaragua, orientada hacia un nuevo modelo acusatorio que sustituya al vigente inquisitivo.

B.- La Policía Nacional en el contexto de la reforma pena

No es posible cumplir o desarrollar, de manera eficaz, procesos que implican nuevos conceptos y una nueva doctrina, sin previamente fortalecer de manera integral las instituciones que son responsables de cumplirlos. No es que sean procesos excluyentes, pero sí de forma necesaria, complementarios y consecutivos.

Por razones ya expresadas, Nicaragua ha tenido en su historia numerosas circunstancias por las que ha sido instaurado un estado de excepción, en el marco de conflictos bélicos, limitándose durante diferentes períodos, algunas garantías individuales de los ciudadanos, lo que, sumado al carácter inquisitivo del proceso penal existente, heredado desde siglos atrás, fue también generando una cultura social y popular en lo que se refiere a la administración de justicia penal que se manifiesta principalmente en:

integral de la defensa de la Revolución. El Estado crea los cuerpos de seguridad y orden interior, cuyas funciones están determinadas por la ley."

¹⁰ Reforma a la Constitución Política de Nicaragua, Art. 97: La Policía Nacional es un cuerpo armado de naturaleza civil. Tiene como misión garantizar el orden interno, la seguridad de los ciudadanos, la prevención y persecución del delito y los demás que le señale la ley. La Policía Nacional es profesional, apolítica, apartidista, obediente y no deliberante. La Policía Nacional se regirá en estricto apego a la Constitución Política, a la que deberá respeto y obediencia. Estará sometida a la autoridad civil que será ejercida por el Presidente de la República a través del ministerio correspondiente.

¹¹ Dentro de sus funciones, la Policía Nacional auxiliará al poder jurisdiccional. ...
Ley de la Policía Nacional: Ley 228, del 23 de agosto de 1996. Reglamento de la Ley de la Policía Nacional, Decreto 26-96.

- * Presumir la culpabilidad de las personas más que su inocencia.
- * Privar de la libertad a las personas a partir de la denuncia.
- * Limitaciones en el cumplimiento de las garantías de las personas: víctima y sospechoso.
- * Procesos largos y tediosos.
- * Innumerables acciones retardatorias e incidencias en el proceso.
- * Tendencia a un uso excesivo de la fuerza policial.

El problema de la reforma penal, no es por lo tanto solo un problema de legislación y de creación de instituciones profesionales capaces de cumplirla, sino, básicamente, de influir en la cultura social existente ya que éste es el elemento clave. Por supuesto que no están excluidos de esa cultura los jueces, procuradores, académicos, abogados y policías.

Paradójicamente, a pesar de las tendencias antes mencionadas, nuestra sociedad percibe condiciones de impunidad en la administración de justicia penal. Entonces, tenemos una aparente contradicción entre esa tendencia, por ejemplo, a detener a partir de la denuncia y en general, considerar la detención preventiva como condición inseparable del proceso investigativo desde la actuación policial hasta la sentencia judicial, y percibir esa sensación de impunidad. Una reforma procesal que pase a respetar de manera efectiva el principio de presunción de inocencia, y que utilice la detención preventiva solo como una medida de excepción, podría profundizar aun más la percepción de impunidad, a menos que se influya en el mediano plazo en la cultura social, para una reconceptualización de estas costumbres y hábitos sociales e institucionales, pues de lo contrario, los avances del proceso de cambio podrían verse afectados por la reacción popular.

El marco legal vigente presenta contradicciones y en otros casos establece límites, restricciones o facultades que, aunque conocidas por todos, por razones de costumbre o comodidad han pasado inadvertidas. Un claro ejemplo lo constituye la sanción de las faltas de policía. No solo la doctrina del derecho procesal, sino expresamente la Constitución Política de Nicaragua, desde 1987 señala que la facultad de juzgar y ejecutar lo juzgado le corresponde únicamente al Poder Judicial¹², sin embargo, la Ley de Policía 228, otorga a la Policía la facultad de sancionar las faltas y contravenciones de policía y de tránsito,¹³ práctica que se ampara en el Reglamento de Policía, de fines del siglo XIX.¹⁴ Durante el año 2000 la Policía Nacional sancionó, por faltas de policía, con privación de libertad hasta por 180 días conmutables mediante multa, a unas 12.800 personas, en el año de 1999 a 8.600. Esto representa aproximadamente el 17% del total de detenidos por la Policía durante esos años. Cuántos tribunales de justicia conocieron de esto?. Cuántos ciudadanos se percataron de esta situación? Por lo que conocemos, muy pocos, poquísimos. Fue hasta el primero de agosto del 2001, en que, por iniciativa de la Policía Nacional, mediante disposición administrativa de su Director General y previo acuerdo suscrito con la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia (abril y julio de 2001), se suspendió la práctica

¹² Constitución Política, Arto. 159: Las facultades jurisdiccionales de juzgar y ejecutar lo juzgado corresponden exclusivamente al Poder Judicial

¹³ Ley de la Policía Nacional, Ley 228, Capítulo II: Funciones de la Policía, Arto. 3, inciso 22.

¹⁴ Reglamento de Policía de Nicaragua, 25 de octubre de 1988, Presidente Joaquín Zavala: reformas de 1914 y 1919.

comúnmente aceptada de que la Policía Nacional sancionara las faltas de policía y se dispuso que éstas pasaran a ser conocidas por los jueces locales competentes.

Las víctimas de delitos acuden mayoritariamente a la institución policial para formular sus denuncias, del 54.3% de personas que denunciaron un hecho delictivo, en 1999, el 93.8% lo hizo ante la Policía y solo un 3.0% ante los juzgados.¹⁵ Fue sorprendente observar que, según un estudio realizado, “la mayoría del público en general considera que las autoridades deben tratar de castigar a los delincuentes, aun cuando ello signifique no ajustarse estrictamente a la ley”¹⁶. En El Salvador, este mismo estudio indicó que solo el 35.1% de las víctimas denunciaron el delito, el 89% de ellas lo hizo ante la Policía Nacional Civil.

C.- Factores claves para el éxito de la reforma penal

Hay tres factores claves que es necesario analizar en la reforma penal que está en marcha en Nicaragua:

- a. En primer lugar, la legislación o conjunto de normas jurídicas que cambian el modelo procesal penal, caracterizado por sus ya mencionados rasgos inquisitivos, largo, escrito, no garante de los derechos de víctimas y sospechosos, que confunde la función de investigar, acusar y juzgar, con un nuevo modelo procesal acusatorio, sumario, oral, garante de los derechos humanos de víctimas y sospechosos, que separa claramente las funciones de investigar, acusar y juzgar.
- b. En segundo lugar, las instituciones encargadas de ejecutar y hacer cumplir el nuevo marco normativo, su solidez institucional, profesional, experiencia, capacidad organizativa y credibilidad. La ley no es como dice el Génesis: “...hágase la luz y la luz se hizo...”. Su eficacia no está determinada por la ley misma, sino por la articulación adecuada entre legislación e institución encargada de cumplirla.
- c. En tercer lugar, la cultura social existente, caracterizada durante siglos por sus rasgos inquisidores, con una extraña mezcla de percepciones entre impunidad y exceso en el uso de la fuerza, entre imparcialidad y tolerancia, entre corrupción y justicia. Por supuesto que no están al margen de este fenómeno, los medios de comunicación social y los centros educativos, que han sido factores de transmisión de esta cultura y percepción.

En Nicaragua se ha concluido con un proceso formal de emisión de nuevas leyes que perfilan el marco jurídico del proceso penal acusatorio, sumadas a otras leyes que definen el marco institucional y orgánico de otras instituciones, entre las que tendríamos que considerar, de manera

¹⁵ Auditoría de la Democracia Nicaragua, 1999, Mitchell A. Seligson, University of Pittsburgh, pág. 53/55.

¹⁶ Idem, pág. 62.

particular, al Poder Judicial, al Ministerio Público, la Policía Nacional y al Sistema Penitenciario. Es tarea pendiente ajustar las correspondientes leyes orgánicas a la nueva doctrina y legislación penal vigente. El Ministerio Público es una figura nueva, inexistente aun en términos reales, aunque vigente como hemos señalado, de conformidad con su ley orgánica, Ley 346 de mayo del 2000 y su Reglamento, ya que no ha logrado instituirse en forma plena, debido a las conocidas polémicas partidarias que, en la práctica, debilitan su necesaria fortaleza en el relevante papel de institución acusadora y supervisora de la legalidad de la investigación policial. Por otro lado, la Policía Nacional, es una institución con solidez orgánica y funcional, que, a pesar de sus reales déficit y debilidades, se constituye en responsable de la investigación que deberá servir de base para la acusación fiscal. Hay experiencias en la región centroamericana, particularmente en Guatemala y El Salvador, donde la legislación formulada olvidó considerar de manera adecuada la realidad existente y confrontó instituciones nuevas y frágiles, con fenómenos delictivos nuevos y complejos, lo que demandó contrarreformas en muy corto plazo. La reforma penal planteada en Nicaragua, tiene la virtud de haber valorado de mejor forma la realidad nacional y las características de las instituciones existentes. Esto explica en parte el papel relevante en la investigación que se le mantuvo a la Policía Nacional, que es, sin lugar a dudas, una institución que presenta profesionalismo y estabilidad¹⁷.

Otro ejemplo interesante es el Código de la Niñez y la Adolescencia, que se promulgó en Guatemala, similar en lo fundamental al Código vigente en Nicaragua desde 1998, que nunca pudo entrar en vigencia, porque las instituciones involucradas se desacreditaron ante la opinión pública y no se pudo entender el nuevo marco conceptual debido a la incapacidad operacional, en una realidad de creciente inseguridad y desconfianza. En Nicaragua, el Código de la Niñez y la Adolescencia vigente, también estuvo y aun sigue plagado de críticas y preocupaciones, sin embargo, entró en vigencia (al menos en términos jurídicos) y se ha iniciado (aunque sea de manera parcial) su aplicación, y es probable que solo algunas modificaciones simples sean suficientes para que continúe vigente.

D.- Relación Fiscal – Policía

Sin duda, como ya hemos señalado, la relación Fiscal-Policía, se convierte en un binomio clave del éxito del nuevo proceso penal nicaragüense, un binomio, sin embargo, en el que una de sus partes, se manifiesta frágil en su nacimiento, pues éste aún no se ha consumado. Superar este obstáculo, a corto plazo, es una prioridad inmediata que deberá resolverse con urgencia; en caso contrario, las instituciones encargadas, no asegurarán el éxito de la ley vigente y se corre el riesgo de desacreditarlas ante la opinión pública. Los cuerpos policiales, en cualquier parte del mundo, normalmente asumen una función de investigación. Esta función requiere un carácter técnico y

¹⁷ Ferrajoli llama la atención sobre que la irrupción de la cuestión de policía y su inserción social e institucional en un sistema penal eficiente y democrático haya adquirido un lugar en los programas de reforma penal solo recientemente... Uno de los errores que en general se cometido hasta ahora dentro del proceso de reforma en América Latina es no preocuparnos intensamente por la incorporación de la policía a ese proceso... Rusconi Maximiliano A., *Reformulación de los sistemas de justicia penal en América Latina y policía: algunas reflexiones*; Policía y sociedad democrática, revista latinoamericana de política criminal, Buenos Aires, Julio 1998.

profesional. Los métodos aceptados en el plano internacional, deben enmarcarse en los principios de imparcialidad, objetividad, de uso proporcional y racional de la fuerza; de tal forma que seguirá siendo función de la Policía, ante la noticia de un presunto hecho criminal, acudir al lugar, fijar la escena del crimen mediante medios fotográficos o fílmicos, auxiliar a las víctimas, identificar a los presuntos sospechosos, a los testigos, identificar, recoger y preservar las evidencias físicas, biológicas, documentales, mecánicas u electrónicas, formular la posible versión de los hechos y poner todas estas evidencias y circunstancias, sospechosos y testigos a la orden de la autoridad competente. En el marco legal anterior, ante la autoridad judicial competente, y en el nuevo proceso, ante el fiscal, para que éste prepare la acusación correspondiente o defina las ampliaciones que considere necesarias.

La Policía Nacional podrá iniciar una investigación por denuncia, conocimiento propio, en flagrante delito o por orden del Ministerio Público. Lo único nuevo en este caso es, la orden del Ministerio Público. El sistema de justicia penal considera la privación de la libertad de las personas como una sanción por delitos cometidos, en las condiciones previstas expresamente por la ley, y solo en casos excepcionales se debe disponer la privación de libertad como medida cautelar. Por su parte, la Constitución Política recoge el principio de presunción de inocencia de todas las personas hasta que no se pruebe lo contrario.¹⁸ La Policía Nacional mantendrá la facultad de detener en condiciones de flagrante delito o por orden escrita del Jefe de la Delegación Policial, hasta por un tiempo máximo de 12 horas después de la noticia del hecho. Es relevante considerar, sin embargo, que la detención policial deberá hacerse como una medida de excepción, de tal forma que el imputado podrá enfrentar el proceso sin estar necesariamente privado de su libertad, en concordancia con el principio constitucional mencionado. Durante los años 1998, 1999 y 2000, la Policía Nacional conoció un total de 214 mil denuncias, deteniendo a unas 111 mil personas, el esclarecimiento policial en Nicaragua, se considera en promedio del 70%¹⁹, de ese total de casos esclarecidos,²⁰ en aproximadamente el 71% se detuvo al sospechoso. Esta situación refleja que, la aplicación de la privación de libertad o prisión preventiva policial, fue la regla general y no la excepción. Cerca del 80% del total de detenidos lo fueron por faltas de policía, faltas penales, delitos cuyas penas son menos que correccionales y admiten mediación. Sin embargo, esto no es solo un problema de la institución policial, es un problema del sistema de administración de justicia penal, por cuanto, la mayoría de los jueces, como norma general, no recibían expediente de investigación policial sin reo habido, lo que confirma nuestra tesis de que, la cultura inquisitiva ha permeado de manera muy fuerte a todos los sectores involucrados en el

¹⁸ Constitución Política de Nicaragua, Arto. 34: Todo procesado tiene derecho, igualdad de condiciones, a las siguientes garantías mínimas: 1) A que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad conforme la ley. 2) A ser juzgado sin dilaciones por tribunal competente...

¹⁹ Secretaría Ejecutiva, Policía Nacional: Es decir en 7 de cada 10 denuncias se identifica al presunto autor del hecho. Los criterios de esclarecimiento policial en Nicaragua no coinciden con los aplicados con otros países, por ejemplo en Estados Unidos, se considera esclarecido un hecho delictivo hasta que los presuntos autores son detenidos o puestos a la orden judicial.

²⁰ Fuente: Dirección de Investigaciones Criminales, Policía Nacional de Nicaragua. Fueron esclarecidos aproximadamente 149,800 hechos los 214,700 denunciados. En El Salvador este porcentaje es cercano al 30% y en España al 26%. Estas comparaciones son muy relativas porque se vinculan a las tipicidades vigentes en cada legislación nacional y a los diferentes criterios de medición.

proceso penal. Por otro lado, el denunciante o víctima de cualquier supuesto hecho delictivo, aunque éste sea una simple falta de policía o falta penal, exige, como parte de la condición de imparcialidad policial o demanda de justicia, la privación inmediata de la libertad del sospechoso. Comúnmente se estima que, la presunta víctima se sentirá satisfecha, al menos con la detención policial hasta por las 48 horas previstas en la Constitución Política, aunque al tercer día el detenido sea puesto en libertad por mediación ante el juez. El carácter oral del nuevo proceso, al que ya hemos hecho referencia, obliga a la investigación policial a centrarse en la identificación técnica y criminalística de la evidencia, en la custodia, análisis científico y objetivo de los elementos de prueba que se presentarán ante el juez, por el fiscal, junto con la acusación. La generación de capacidades para poder explicar, defender y argumentar cada una de las evidencias, su vinculación con el hecho investigado y con la persona considerada sospechosa; circunstancias tales como la debida acreditación de los peritos policiales e investigadores como especialistas en balística, dactiloscopia, delitos económicos o estafas o robos, y la credibilidad profesional que puedan demostrar ante la vista oral del proceso, son factores claves del éxito. Es necesario también, mediante nuevas normas jurídicas, definir, por ejemplo, los rangos no permisibles de alcohol en la sangre, los rasgos característicos mínimos necesarios para identificar una huella digital encontrada en la escena del crimen, entre otros. La coordinación armónica entre el fiscal que acusa y el oficial de policía que estuvo investigando, determinar la oportunidad y forma de presentar una prueba, y demostrar finalmente la vinculación de ésta con los hechos y de los hechos con el sospechoso, solo será posible mediante el trabajo conjunto, preferiblemente desde el inicio de la investigación. Los largos, tediosos e innecesarios documentos que se encuentran en los expedientes de investigación criminal y se remiten al juez, no son necesarios. Las largas e insustanciales declaraciones testificales, del investigado o de la víctima, que con la actual legislación, tienen que ser repetidas ante el juez, tampoco son necesarias. La Policía deberá limitarse a identificar los presuntos testigos, víctimas y sospechosos, sus datos personales y ubicación y quizás, una muy breve reseña de lo que refieren sobre los hechos, lo que deberá ser incluido en un informe que se remitirá al fiscal y/o juez para el inicio del proceso.

En resumen, la reforma procesal penal implica, para la Policía Nacional, continuar cumpliendo todas las diligencias que se derivan de la función de investigación de los presuntos hechos delictivos, considerando las siguientes circunstancias principales:

- a. Una de las formas por las que se debe de iniciar una investigación es por orden del Ministerio Público.
- b. La detención policial preventiva podrá realizarla la Policía por delito *in fraganti* y por orden del Jefe de Policía, en las 12 horas siguientes al conocimiento del hecho. La detención policial debe ser una medida excepcional.
- c. El expediente de investigación policial se simplifica para generar un informe de la investigación, que incluya un resumen sucinto de los hechos, las evidencias encontradas, su análisis y peritajes según corresponda, la identificación de los presuntos autores, víctimas y testigos.
- d. El Fiscal garantiza la legalidad de la investigación policial y recibe de la Policía el informe correspondiente para presentar la acusación ante el juez.

- e. Los oficiales de policía y peritos deberán ser capaces de explicar y presentar en el proceso judicial, las evidencias y detalles conocidos en la investigación del hecho criminal, en coordinación con el fiscal del Ministerio Público.
- f. Proteger de manera más cuidadosa los derechos y garantías de los detenidos, víctimas y demás personas vinculadas en la investigación de un hecho criminal, desarrollando las acciones de investigación criminal en los términos y procedimientos previstos en la ley.

VI.-Conclusión

Nuevas, variadas y más peligrosas formas de delincuencia se han incorporado en el panorama nicaragüense, regional e internacional. Las denuncias por diferentes delitos tienen un incremento anual promedio del 6% en los últimos 4 años. El nuevo Código Penal ha tipificado nuevas figuras delictivas y el Procesal Penal ha redefinido el proceso. La percepción de inseguridad de la población es creciente y los niveles de exigencia del público hacia los órganos encargados de la seguridad ciudadana son mayores. Las instituciones vinculadas a la administración de justicia penal, tienen fragilidades orgánicas y funcionales, y requieren mayor articulación, en aras de una política criminal integral y de mediano plazo. El nuevo modelo procesal penal se incorpora a Nicaragua en este contexto, obliga, entre otras cosas, de manera particular al Ministerio Público y a la Policía Nacional, a que se integren institucionalmente, desde el nivel municipal, departamental y nacional, en correspondencia con prioridades criminales que, no cabe duda, requieren el tratamiento especializado y profesional en el tema de ciertas formas delictivas. Debe asegurarse la eficiencia y eficacia de la investigación y acusación criminal, para reducir los niveles de impunidad, y al mismo tiempo, actuar bajo la premisa de garantía plena a los derechos humanos de las víctimas y sospechosos, y dirigirse hacia la prevención como esencia de una política criminal democrática.

Esta política criminal deberá ser el resultado ineludible de espacios de reflexión y encuentro entre las instituciones involucradas en el proceso de administración de justicia y la comunidad, para lo cual es importante considerar que, en esta relación, la policía presenta una rutina permanente de comunicación con la comunidad y esta experiencia debe ser aprovechada.

Estamos en las puertas de un nuevo desafío, cuyo norte debe ser el fortalecimiento de la seguridad ciudadana y jurídica de los nicaragüenses, que no es más que mejorar su calidad de vida.

BIBLIOGRAFIA

- Andrés Ibañez, Perfecto “El ministerio fiscal, entre “viejo” y “nuevo” proceso penal”, *Revista de Ciencias Penales*, págs. 45-60, Quinta Epoca. 1993.
- *Anuarios Estadísticos de 2000, 1999 y 1998*, Policía Nacional de Nicaragua.
- Arroyo Gutiérrez, José Manuel, Ministerio Público y Estado de Derecho: El caso de Costa Rica, Unidad de Capacitación del Ministerio Público de Costa Rica, *Una oportunidad para reflexionar XXV aniversario del Ministerio Público*, San José Costa Rica, 2000.
- Bautista Lara, Francisco Javier, “Percepción y delincuencia en Nicaragua”, *Revista Visión Policial*, #17, págs. 20-21, Managua, Nicaragua, 2000.
- Binder, Alberto, *Política Criminal, de la formulación a la praxis*, Ad Hoc, Primera edición, Buenos Aires, Argentina, 1997.
- Binder, Alberto, Reflexiones sobre el proceso de transformación de la justicia penal, William Davis, Marco A. Lillo Editores, *La implementación de la reforma procesal penal*, CDJ – CPU, Santiago de Chile, 1996.
- Mitchell A. Seligson, *Auditoría de la Democracia Nicaragua*, University of Pittsburg, julio 2000.
- Mitchell A. Seligson, José Miguel Cruz, Ricardo Córdoba Macías; Fundaungo, IUDOP-UCA, *Auditoría de la Democracia El Salvador*, University of Pittsburg, abril 2000.
- Palmieri, Gustavo, Investigación Criminal, *Temas y Debates en la Reforma de la Seguridad Pública*, Publicación de WOLA, 1999.
- *Policía Nacional, Constitución Política, Leyes, Reglamentos, Doctrina Policial*, Editorial El Amanecer S.A., 1ra Edición, Managua, Nicaragua, 1998.
- “Policía y sociedad democrática”, *Revista latinoamericana de política Criminal*, año 3, No. 3, Editores del Puerto s.r.l., Buenos Aires, Argentina, julio 1998.
- *Seguridad Ciudadana, cambios necesarios*, Comisión Andina de Juristas, 1ra. Edición, Lima, Perú, julio 1999.